Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 379

Wijziging van de Telecommunicatiewet ter uitvoering van de netneutraliteitsverordening

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 december 2015 en het nader rapport d.d. 21 december 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2015, no. 2015001968, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet ter uitvoering van de netneutraliteitsverordening, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voegt bepalingen toe aan de Telecommunicatiewet waarmee de nodige uitvoering wordt gegeven aan de artikelen met betrekking tot open internettoegang uit de zogenoemde netneutraliteitsverordening. Het wetsvoorstel is gelet op de in het ontwerp opgenomen toepassingsdatum (30 april 2016) met een verzoek om spoedbehandeling aan de Afdeling voorgelegd, nog voordat de verordening is vastgesteld. De ontwerptekst die 1 oktober 2015 door de Raad van de Europese Unie is vastgesteld, is 27 oktober 2015 door het Europees Parlement aanvaard. De verordening is 26 november 2015 bekendgemaakt.[2]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Kamer te zenden, maar heeft een opmerking over de toelichting bij een deel van het voorstel.

---

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

[2] Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open internettoegang en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten en Verordening (EU) Nr. 531/2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (PbEU L 310).

kst-34379-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 november 2015, nr. 2015001968, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 2015, nr. W15.15.0390/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Verschillen met het bestaande regime

In artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet zijn strikte waarborgen voor netneutraliteit neergelegd. Nu dit onderwerp uitputtend geregeld zal gaan worden in de netneutraliteitsverordening vervallen de desbetreffende bepalingen. Op een aantal belangrijke punten bestaan er echter inhoudelijke verschillen tussen het bestaande regime en het nieuwe. Zo ontbreekt het thans geldende duidelijke verbod op prijsdiscriminatie in de verordening, een aspect dat Nederland aanleiding gaf in de Raad tegen de verordening te stemmen. Anderzijds bevat de verordening ook nieuwe voorschriften zoals voor zogenoemde gespecialiseerde diensten.[3, 4] *Daarnaast wijken de opzet en de formulering van de bepalingen in de verordening in belangrijke mate af van de bepalingen die gaan vervallen.*[5]

De Afdeling onderschrijft de noodzaak de bestaande bepalingen te laten vervallen, maar merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de verschillen tussen het bestaande en het nieuwe regime en de gevolgen daarvan voor eindgebruikers en aanbieders. Het verplichte karakter van de voorgestelde wijziging doet er niet aan af dat weergave op hoofdlijnen van deze aspecten in de toelichting van belang is voor een goede behandeling van het wetsvoorstel en ter duiding van het geldende recht in de praktijk. Ook de gevolgen voor uitvoering en handhaving behoeven daarbij mogelijk aandacht.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Redactionele opmerkingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aandacht zal zijn geschonken aan het volgende. De Afdeling onderschrijft de noodzaak de bestaande

---

[3] Bij gespecialiseerde diensten gaat het om diensten die wel netwerkcapaciteit benutten maar niet voorzien in «connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet» (art. 2 van de verordening) en dus geen internettoegangsdienst zijn. Het gaat dan om diensten als bijvoorbeeld telefoneren via internet (VOIP), bepaalde televisiediensten of voorzieningen voor gezondheidszorg op afstand. Het aanbieden van deze diensten wordt aan voorschriften onderworpen om vervanging van of nadelige invloed op open internettoegang tegen te gaan (artikel 3, vijfde lid, van de verordening).

[4] Brief van de Minister van Economische Zaken van 9 november 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 24 095, nr. 393).

[5] Enkele voorbeelden:
art. 7.4a Telecommunicatiewet richt zich tot «aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover internettoegangsdiensten worden geleverd» *en* tot «aanbieders van internettoegangsdiensten», de verordening richt zich voor wat betreft de belangrijkste voorschriften alleen op «aanbieders van internettoegangsdiensten» (artikel 3, eerste tot en met vierde lid, en artikel 4).
Art. 7.4a. eerste lid, onder a, staat bepaalde verkeersmaatregelen toe om *gevolgen* van congestie te beperken mits *gelijke* soorten verkeer gelijk worden behandeld, artikel 3, derde lid, onder c, van de verordening laat ook maatregelen toe om «nakende netwerkcongestie» te *voorkomen* op voorwaarde dat *gelijkwaardige* soorten verkeer gelijk worden behandeld. De verordening eist daarbij (anders dan de tekst van art. 7.4a.) bij maatregelen ter beperking van effecten van congestie expliciet dat deze van «uitzonderlijke of tijdelijke» aard is.
Art. 7.4a, tweede lid, van de Telecommunicatiewet, ziet op een meldplicht in het belang van de eindgebruiker die in de verordening ontbreekt.

netneutraliteitsbepalingen te laten vervallen, maar merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de verschillen tussen het bestaande en het nieuwe regime en de gevolgen daarvan voor eindgebruikers en aanbieders. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.
De toelichting is aangevuld met een vergelijking tussen de netneutraliteitsbepaling in het huidige artikel 7.4a van de Telecommunicatiewet en de regeling in de verordening die daarvoor in de plaats komt. Daarbij is wel van belang dat de ruimte van het kabinet om een verordening uit te leggen, beperkt is. De toelichting beschrijft het regime van de verordening daarom op hoofdlijnen.

Daarnaast maakt de Afdeling een redactionele opmerking over de inwerkingtredingsbepaling. Deze bepaling is daarop aangepast overeenkomstig het advies van de Afdeling.

Vanwege de spoedige datum van inwerkingtreding van de verordening is de Autoriteit Consument en Markt gevraagd om, bij wijze van uitzondering, gelijktijdig met de Raad van State een advies uit te brengen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Autoriteit Consument en Markt zijn bij gelegenheid van het nader rapport enkele aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht. Ten eerste is de voorgestelde wijziging van artikel 15.1, tweede lid, eerste volzin, zo geformuleerd dat de Autoriteit Consument en Markt niet alleen belast is met het toezicht op de roamingverordening en de netneutraliteitsverordening, maar ook op het krachtens deze verordeningen bepaalde. Ten tweede is een wijziging van de artikelen 7 en 11 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd, waarmee de rechtsgang tegen besluiten genomen op grond van de roamingverordening en de netneutraliteitsverordening wordt geregeld.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om aan de voorgestelde wijziging van artikel 18.2a, waarin de Autoriteit Consument en Markt wordt aangewezen als nationale regelgevende instantie in de zin van de verordening, toe te voegen dat de Minister van Economische Zaken de nationale regelgevende instantie is wanneer het gaat om het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ter uitvoering van de verordening. Hiermee wordt de sinds 2002 gekozen verdeling van taken die in de telecommunicatierichtlijnen aan nationale regelgevende instanties worden opgedragen, gecontinueerd. Om de Minister van Economische Zaken in staat te stellen om in voorkomend geval algemeen verbindende voorschriften vast te stellen is tot slot in artikel 7.4a, tweede lid, een grondslag voorgesteld om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels vast te kunnen stellen ter uitvoering van de netneutraliteitsverordening.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.15.0390/IV

- Met behulp van model E van Aanwijzing 180 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bewerkstelligen dat inwerkingtreding vóór de toepassingsdatum van de verordening is uitgesloten en eventuele inwerkingtreding daarna gegarandeerd op de kortst mogelijke termijn plaatsvindt.